

**A kormányzati beavatkozások okai: az időnként ismétlődő válságok<sup>2</sup>**

Minden társadalom működése során elkerülhetetlennek tűnik, hogy különböző társadalmi-gazdasági okok következtében, ciklikusan ismétlődve, időnként válságok törnek meg a fejlődést. Ennek következményei más társadalmi csoportok mellett még inkább hangsúlyosabban jelentkeznek a kisebbségi csoportok vonatkozásában, hiszen a valamilyen szempontból perifériára szorult közösségek nagyobb eséllyel vannak kitéve a változások hatásainak. Megítélésem szerint a magyarországi cigány csoportok esetében általam „modernizációs-megélhetési válságoknak<sup>3</sup>” nevezett időszakok törnek meg az egyébként többé-kevésbé békésnek mondható együttélést a többségi társadalommal. Nem egy állandó háborús állapotnak tekinthető tehát a többség-kisebbség társadalmi együttélése, hanem az együttélést bizonyos időszakokban fellángoló konfliktushelyzetek nehezítik, amit a történeti tudat – talán „érdekesebb” volta miatt – jobban megőriz, mint a békésebbnek tűnő periódusokat.

Az ilyen típusú válságoknak nagyon hasonló szerkezete van. A problémák kezdetét általában valamilyen történelmi esemény által kiváltott társadalmi változás okozza, amelynek legtipikusabb jele a romák esetében a hirtelen és tömeges foglalkozás-, és így megélhetés nélkül maradásban jelentkezik. A tartalékok néhány év után történő felélésével fokozatosan megjelennek a válság tipikus, a társadalomra is erős hatást gyakorló, jellemző vonásai. Ennek két legfontosabb formája (amelyek váltakozó intenzitással jelentkeznek az adott kor viszonyainak függvényében) a társadalmi gondoskodásra szorulás, és a devianciák felerősödése. Jövedelem és megélhetés nélkül ugyanis egy adott csoport pusztulásra lenne ítélve, így tehát valamilyen módon pótolni kell a kieső forrásokat. Ezek azonban nagyon erős ellenhatást váltanak ki a többségi társadalomban – hiszen a társadalmi változás általában mindenki helyzetét megingatja, össztársadalmi okokról van szó –, amely megjelenési formája a mélyben mindig is rejtőző különböző előítéletek felerősödésében figyelhető meg. Ezek gyakran szélsőséges mozgalmakban is intézményesülnek.

---

<sup>1</sup> A tanulmány alapjául szolgáló kutatást a Bólyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

<sup>2</sup> A téma részletes kifejtését lásd: Első kísérlet egy konfliktusmodell alkotására egy roma - nem roma együttélésben. In: Kovács Nóra, Osvát Anna, Szarka László (szerk.): Etnikai identitás, politikai lojalitás: nemzeti és állampolgári kötődések. Budapest: Balassi Kiadó, 2005. 150-163.o.

<sup>3</sup> Ez a fogalom nem azonosítható a nemzetközi szakirodalomban megjelenő, hasonló koncepció elnevezésével

A felgyülemlett feszültségek levezetésének, két lehetséges módja volt a történelem során. Egyrészt a társadalmi-gazdasági önmozgás, önfejlődés megmutatja azokat az utakat, azokat a területeket, amelyek képesek munkát biztosítani a megélhetés nélkül maradt tömegeknek. Ez a folyamat azonban sokszor évtizedekig is elhúzódhat. Pontosan az ilyen kiszámíthatatlan és hosszú ideig tartó útkeresés miatt lép előre a második lehetőség, amit a mindenkorai politikai hatalom beavatkozásának nevezhetünk. Minden kormányzó-uralkodó főhatalom le szeretné rövidíteni a válságos időszakot, szeretné „megmenteni” a társadalmat a feszültségektől, ráadásuk meg van győződve róla, hogy látja a megoldás helyes útját. A politikai beavatkozásnak általában két eredménye lehet: a probléma alapjait felismerve jó intézkedésekkel valóban levezetik a feszültséget és megszüntetik a tömeges jövedelem-nélküliséget, vagy rosszul mérik fel a helyzetet, és mivel terveik sikertelenek, egyre inkább a segítségre szorulókat kezdik hibáztatni a kialakult helyzetért. Ez esetben szinte mindig eljutnak a végső következtetéshez: az adott roma közösség asszimilálásával, végső soron felszámolásával mindenképpen megszüntethető a probléma. A tapasztalatok szerint egy idő után ez utóbbi megoldás kerül általában előtérbe.

Az ilyen típusú, roma identitásuk létét megkérdőjelező és megszüntetni akaró politikai beavatkozásokra a cigány közösségek is, megfigyelhető módon, kétféle választ szoktak adni. Egyik formája az ellenállás, ami nem nyílt szembefordulást jelent, hanem inkább menekülést. A másik – a többségre jellemző – válasz pedig az asszimilációs kényszer elfogadása, az önfeladás tömeges megvalósulása.

A válságperiódus végén a kiinduló kérdésre – tehát a munka- és jövedelem nélkül maradásra – a választ általában a gazdaság és társadalom változásában, önálló fejlődésében találják meg és választanak új foglalkozásokat két-három generáción belül; az erőteljes politikai beavatkozásoknak pedig az lesz a következménye, hogy az érintett roma közösségek kényszerűségből igyekeznek megfelelni az asszimilációs elvárásnak. Az asszimiláció felerősödése azonban nem kapcsolódik össze a többségi társadalom részéről a teljes befogadással, így a cigány népesség, a roma közösségek nem szűnnek meg, csak erőteljesen deformálódott kultúrával és értékrendszerrel élnek tovább. A válság következtében fellángoló indulatok emlékei pedig beépülnek a társadalom tudatába, hogy alkalom adtán megfelelő muníciót nyújtsanak a diszkriminatív magatartáshoz.

A fent vázolt válság-modell működése már több alkalommal megfigyelhető volt az elmúlt évszázadok során a magyar társadalomban. A kérdések, a kihívások és az arra adott válaszok is mindig nagyon hasonlóak voltak. Elég csak utalnunk a 18. században, a hosszú török hódoltság után megvalósuló társadalmi átrendeződéssel járó és az ebből fakadó, romákat is sújtó foglalkoztatási válságra. Mária Terézia és II. József, felvilágosult abszolutista uralkodóként állami beavatkozással, végső soron erősen asszimilációs politikával képzelte el a romák és más hasonló helyzetben élők társadalmi-gazdasági problémáinak rendezését. Bár két évszázaddal később, de szintén erre a meggyőződésre jutottak a társadalom vezetői 1961-ben is, amikor a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) határozatában leszögezte a cigányok beolvadásának szükségességét, ezzel remélve orvosolni a mélyszegénység és a származáshoz kapcsolódó társadalmi előítéletekből fakadó hátrányokat.

Az 1989-90-es rendszerváltozás után, a gazdasági összeomlás és a társadalom jogi és gazdasági átstrukturálódása a felvázolt modellben megismert módon érintette a hirtelen és tömegesen munkahely- és így jövedelem nélkül maradt cigány csoportokat. Így azt mondhatjuk, hogy jelenleg is egy társadalmi válságperiódusban élünk, és lehetőségünk van megfigyelni a kormányzatok által kínált megoldásokat, és azt, hogy ezek mennyire illeszkednek a már megismert mechanizmusokhoz.

### **Kormányzati romaprogramok a rendszerváltozás után**

Az 1980-as években kezdődő és a rendszerváltozásba torkolló társadalmi-gazdasági válság egyik nagy vesztesének a társadalmi integráció útján alig néhány éve-évtizede, az 1970-es évektől meginduló roma közösségeket tartják. A roma csoportok alacsony iskoláztatási mutatóiból a gazdasági szerkezet piaci típusú átalakítása során szinte szükségszerűen következett az 1990-es években a tömeges munkahelyvesztés és jövedelem nélkül maradás. Kemény István kutatásaiból tudjuk, hogy például 1971-ben a munkaképes korú cigány férfiak gyakorlatilag ugyan olyan arányban rendelkeztek munkahellyel, mint a nem cigány férfiak (85% és 87%). 1993 végére ez az arány 29%-ra csökkent, szemben a nem romák 64%-ával.<sup>4</sup>

Ez a helyzet a konfliktus-modellben vázolt folyamatot indította el a 90-es években. A társadalom peremére szorulás egyre több deviáns megatartásforma megjelenésével járt együtt, és a többségi társadalom irányából is felerősödött a békés periódusokban a felszín alatt tartott ellenséges érzület, amelyek táptalaját jelentette a megjelenő majd fokozatosan

---

<sup>4</sup> Kemény István: A magyarországi roma (cigány) népességről. In: Magyar Tudomány 1997/6. szám

intézményesülő, a romák problémáira szélsőséges megoldásokat javasló radikális mozgalmaknak.

A rendszerváltozás utáni kormányok 1995-től kezdtek átfogó programokban gondolkodni, amelyek az évek során nagy lélegzetű stratégiai tervekkel terebélyesedtek. Az általunk legfontosabbnak gondolt és elemzés alá vont programok a következők voltak:

- ▶ **1120/1995.** (XII. 7.) Korm. határozat a Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról
- ▶ **1125/1995.** (XII. 12.) Korm. határozat a cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról
- ▶ **1093/1997.** (VII. 29.) Korm. határozat A Cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról
- ▶ **1047/1999.** (V. 5.) Korm. határozat A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról
- ▶ **1073/2001.** (VII.13.) Korm. határozat melléklete Középtávú intézkedéscsomag a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására
- ▶ **68/2007.** (VI. 28.) OGY. határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről
- ▶ **1105/2007.** (XII. 27.) Korm. határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről
- ▶ **1430/2011.** (XII. 13.) Korm. határozat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről

A programokat meghatározó módon „kormányhatározatként” fogadták el, amely jogforrás a magyar jogrendszerben normatív aktusként, a hierarchiában a jogszabályok „alatt”, az állami irányítás egyéb jogi eszközei között helyezkedik el. Ebben a jogszabálynak nem minősülő formában szabályozzák a kormány által irányított szervek feladatait, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket. Témánk szempontjából tehát gyakorlatilag azokat a szükségesnek gondolt lépéseket, amelyek segítségével az állami vezetés befolyásolni tudja a romák társadalmi helyzetét.

Az egymást követő programok elnevezésében eleinte a „legsürgetőbb” feladatok kifejezést használták, majd hosszabb időre meghatározó lett a „középtávú intézkedéscsomag”

megjelölés, amely egyszerre jelezte a megvalósítás tervezett idejét, illetve a többféle feladat együttes voltát. Az elmúlt néhány évben a „stratégia” kifejezés vált meghatározóvá, amellyel valószínűleg a megalapozott tervezést kívánták megjeleníteni.

A programok általában indokolták megalkotásuk szükségességét is. Így az 1995-ös első határozat esetében leírt *„a cigányság összetett problémáinak kezelésére, társadalmi integrációjának elősegítésére”* irányuló cél az elkövetkező években is megmaradt. Az ezt követő kormányváltások esetén pedig, amikor mindig újraalkották az intézkedéscsomagot, általában megelégedtek a *„felülvizsgálat, továbbfejlesztés”* kifejezéssel, ezzel is elfogadva és valószínűleg egyetértve az eredeti indokolással. A változás 2007-től, az első „stratégiának” nevezett anyagtól kezdődött. Itt már részletesen kibontva próbálták elmagyarázni a stratégia megalkotásának okát: *„a roma lakosság társadalmi, gazdasági integrációja feltételeinek megteremtése, életkörülményeik javítása, a romák közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása, valamint a romák és nem romák életkörülményei között kialakult szakadék csökkentése, hosszú távon megszüntetése”*. Az idézett rész az egyetlen országgyűlési határozatból származik, tehát vélhetőleg törekedni próbáltak az előkészítés során elvégzett munka alapos voltára, illetve az országgyűlés kiemelt fontosságú szerepére is. Ehhez képest az említett dokumentumhoz kapcsolódó kormányhatározat már megelégedett a *„sikeres társadalmi integráció elősegítése”* megfogalmazással is. A 2011-ben elfogadott stratégia pedig ismét részletezte elérendő célját a *„10 éves időtávlatban meghatározni a szegénységben élők, köztük a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat”*, kijelölve ezzel a szükséges utat.

Érdeemes áttekintetni a programok önmeghatározása szerinti időtartamokat is, amelyek a megvalósításra rendelkezésre álló időtartamot jelölték ki. Az első években még valószínűleg a kezdeti bizonytalanságok és nem pontosan tisztázott célok miatt is csak a „legsürgetőbb feladatokról” beszéltek, nem jelölve ki olyan időszakot, amely rendelkezésre áll a megoldások keresésére. A szövegből azt olvashatjuk ki, hogy azonnali megoldások keresését szorgalmazták, amelyek folyamatosan megvalósulnak. Az 1997-től kezdődő évtizedben úgy pontosították az időmegjelölést, hogy megjelent a „középtáv” fogalma, de nem részletezte egyetlen dokumentum sem a ténylegesen rendelkezésre álló időt. 2007-ben és 2011-ben már konkrétan 10 évben jelölték meg a végrehajtásra és az eredmények elérésére rendelkezésre álló időtartamot.

Lényeges eleme minden tervnek az intézményi háttér létrehozása, megjelölése is. 1995-től kezdődően a „Cigányügyi Koordinációs Tanács” lett a munka összehangolására hivatott intézmény, majd 1999-től „Cigányügyi Tárcaközi Bizottság” néven működött tovább az irányító szerv. 2007-től tovább differenciálódott nem csak az elnevezés, hanem a felépítés is. „Romaügyi Integrációs Tanács (RIT)” és „Roma Irányító és Monitoring Bizottság (RIMB)” vette át a feladatokat. Ezt az utat követve 2011-től a kormányzati munka összehangolására a „Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság” jelent meg, míg konzultációs testületként „Roma Koordinációs Tanács” kezdte meg működését.

Az elnevezésekből és a felsorolt szervek működésének áttekintéséből jól látszik a létrejövő mechanizmus is. A megalkotott programokat az adott kormányok mintegy „keretnek” tekintették, amelynek tartalommal történő kitöltése alapvetően a kormányzati szervek, a szaktárcák feladata lett. A létrejövő konkrét terveket kell összehangolni az irányító testületnek, amely minden esetben kiegészül civil szereplőkkel is, köztük roma politikusokkal, roma civil szervezetek vezetőivel, illetve a magyar társadalom prominens szereplőivel, így a tudomány, a civil szféra és az egyházak képviselőivel is. Az ügy fontosságát hangsúlyozandó általában a miniszterelnök a testület vezetője. A tényleges működés azonban sokkal kevésbé ideális, mint azt elsőre gondolnánk. Az ünnepélyes megalakulások után általában egyre alacsonyabb beosztású személyek képviselték az adott minisztériumokat, döntési jogosítvány nélkül. Így gyakorlatilag a szaktárcáknál dőlt el, hogy valójában milyen tevékenység valósul meg. A létrejött testületeknek így általában csak reprezentatív feladat jutott.

A programok tanulmányozása során jól látható, hogy 2007-től kezdődően minőségi változás kezdődik a stratégiák megalkotásában. Ekkortól már gondot fordítanak arra is, hogy megjelöljék a „prioritási területeket”, jelezve az adott kormány által legfontosabbnak tartott, kiemelt elemek fontosságát. Így a 1105/2007-es stratégia részletesen a következő területeket jelölte meg:

- az integrált oktatás kiterjesztése, deszegregáció a közoktatásban, a romák képzettségi szintjének emelése;
- a romák munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, illetve foglalkoztatottsági szintjük emelése;
- a lakhatási körülmények javítása, amely összekapcsolódik a települési és térségi szegregáció nagyarányú csökkentésével;

- a romák egészségi állapotának javítása, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása;
- a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése, az esélyegyenlőség elősegítése a jogérvényesítés során.

A 2011-es stratégia világképébe ennél lényegesen kevesebb fért csak bele:

- a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre
- a szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása
- a társadalmi gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.

Érdemes ehhez még hozzátenni a 1430/2011-es stratégiában megfogalmazott alapelveket is (az ezt megelőző programok nem fogalmazták meg külön):

- *aktivizálás*, azaz fontos, hogy a jelenleg inaktív munkaképes emberek ismét aktívak legyenek, és felelősséget vállaljanak sorsukért
- *teljesítményelvűség*, azaz az állami támogatások, juttatások esetén magától a támogatottól is teljesítményt, eredményt várnak el
- *koordináció*, azaz a különböző szakpolitikák rendszerének összehangolása
- *komplexitás*, azaz a szegénység által sújtott területeket – a foglalkoztatást, oktatás, egészségügyet, lakhatást – összehangolva, együtt kell kezelni
- *ellenőrzés, nyomon követés*, azaz egy olyan monitorozási rendszer kialakítása és működtetése, amely segítségével a programok eredményessége és célzottsága kimutatható.

Mindezek alapján már látható, hogy a 2010-es kormányváltás után alapvető szemléletváltozás következett be a romákkal kapcsolatos kormányzati munka céljait illetően, amely jól tükröződik a stratégia megfogalmazásaiban is. Ez azonban nem volt előzmény nélküli, hiszen 2007-től kezdődően megindult a kitűzött célok és feladatok ártértékelése, újragondolása. Ezt a változást leginkább a célcsoportok meghatározásában és a szükségesnek tartott beavatkozási területek változásában követhetjük nyomon.

### **Célcsoportok és intézkedések**

A programok által megcélzott csoport a kezdetektől alapvetően a cigányok/romák voltak. Elvi vita zajlott azonban arról, hogy lehet-e és szabad-e külön, csak a romákat célzó programokat

alkotni. Az ellenzők szerint a csak cigányokat „helyzetbe hozó” elképzelések egyrészt kevésbé hatásosak, mivel egy terület kiragadása nem lehet olyan hatásos, mint egy-egy társadalmi probléma komplex újraszervezése romák és nem romák számára. Másrészt az elkülönített programok, jó szándékuk ellenére tovább mélyítik a társadalmi szakadékot többség és kisebbség között, fokozva ezzel a cigányok iránti ellenérzéseket. Mindezen érvek tehát alapvetően az általános szociálpolitikai megközelítés irányába hatottak, amelynek keretén belül lehet speciálisan segíteni a társadalom peremére szorult romákat.

A külön roma programok mellett érvelők az emberjogi vonulatot, a célzott intézkedések hatékonyabb voltát emelték ki. Megítélésük szerint az általános szociálpolitikai intézkedések ugyan mindenkin segítenek valamilyen mértékben, de a társadalmi különbségekben meglévő távolságot azonban nem csökkentik. Például jó az, ha emelik a családi pótlékot mindenki számára, de ezzel a vagyoni különbségek nem csökkennek.

Mindezen vélekedések hatására a magyar politikai elit felemás megoldást választott a kezdetektől fogva. Megnevezés szerint tehát a cigányokat célozták a programok, de a végrehajtásban nem rendeltek hozzá olyan szakmai szervezetet, amely önálló területként irányította és felügyelte volna a megvalósítást. Ennek hatása jól érzékelhető a szaktárcák kereteket kitöltő, gyakorlatilag korlátlan ötletelésében.

1999-ben, az első Orbán kormány idején születő középtávú intézkedéscsomagban jelenik meg *„különösen a cigányok számára”* fordulat bizonyos intézkedések esetében, miközben célcsoportként még továbbra is megmaradnak a cigányok/romák. A „félfordulat” végül is a 2007-ben a szocialista kormányzati irányítás alatt következik be. A 1105-ös stratégia célcsoport meghatározásánál már azt olvashatjuk: *„a négy prioritási területen elsősorban a szociális és területi szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák, mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.”* Tehát megindulnak a szociálpolitikai program irányába, de még fenntartanak olyan területeket, amely egy roma program esetében célzottan a cigányok számára biztosít támogatási lehetőségeket. A „teljes fordulat” a 2011-es stratégiában érhető tetten. Itt már egyértelműen és vita nélkül célcsoportként a mélyszegénységben élők vannak megjelölve, köztük nedvesítetten a cigányok. Ez a szemléletbeli változás tükröződik a stratégiának az elnevezésében is (Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia), először nem



szerepel a cigány vagy roma szó a címben. Így bár alapvetően a hagyományos cigány/roma programként indult a tervezéskor, a két évtized alatt meghatározóvá erősödő szemlélet miatt általános szegénységellenes program alakult ki belőle a végére.

Ezt a változást követhetjük nyomon a tényleges tartalom, az un. „beavatkozási pontok” elemzésekor is. Az 1977-es intézkedéscsomagban először részletezett területek meghatározó módon minden későbbi programban is megtalálhatóak, de lényeges hangsúlyeltolódásokat figyelhetünk meg a kormányokváltások után az általuk mindig újraalkotott programokban.

Fontosabb beavatkozási pontok a 1093/1997-es programban
<p><b>Oktatás, közművelődés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ösztöndíjrendszer</li> <li>- roma kisebbségi oktatási intézmények hálózatának bővítése</li> <li>- cigány felzárkóztató és tehetséggondozó programok fejlesztése</li> </ul> <p><b>Foglalkoztatás, földművelés és állattenyésztés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A telepek vagy telepszerű lakókörnyezetek kiváltásához és/vagy infrastrukturális fejlesztéséhez kapcsolódó célzott közmunkaprogramok meghirdetése</li> </ul> <p><b>Szociális, egészségügyi és lakásprogramok</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A telepek, telepszerű lakókörnyezetek kiváltására, illetőleg azok infrastruktúrájának, intézményeinek fejlesztésére megvalósítási ütemtervet kell készíteni</li> </ul> <p><b>Térségi programok</b></p> <p><b>Diszkriminációellenes programok</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A rendőrök graduális és posztgraduális képzésébe be kell építeni a cigány kisebbségre vonatkozó ismereteket</li> <li>- A folyamatos működés elősegítése érdekében támogatni szükséges a jogvédő irodák, valamint a konfliktuskezelést és - megelőzést végző nonprofit szervezetek tevékenységét.</li> </ul> <p><b>Kommunikációs munka</b></p>

Mint láthatjuk, kiemelt terület az oktatás, különösen az ösztöndíjrendszer kialakítása és fejlesztése, valamint a foglalkoztatás és munkahelyteremtés. Ezek mellett megtalálható még a telepfelszámolás valamilyen módja, a rendőrök előítéletességének csökkentése és a jogvédő irodák támogatásának ígérete is. A következő kormány 1999-ben gyakorlatilag megismételte

az 1997-es intézkedéscsomag célkitűzéseit, a hangsúlyok azonban kicsit áthelyeződtek. Prioritást kaptak az oktatásra, kultúrára vonatkozó feladatok. Így az oktatás tekintetében az alapfokú oktatásban a tartalmi fejlesztés, a közép- és felsőoktatásban pedig a kollégiumok és ösztöndíjak révén a lemorzsolódás megelőzése került előtérbe. A kultúra vonatkozásában a csoportszerveződéshez kapcsolódó közművelődési intézményrendszer fejlesztése, szakemberek továbbképzésének szükségessége, valamint szakanyagok elkészítése került hangsúlyosan megfogalmazásra. A foglalkoztatás területén ekkor jelenik meg nagy súllyal a közmunka és közhasznú programok szervezésének szükségessége is. 2001-ben, még az első Orbán kormány idején újraírt program az 1999-ben kifejtett célokat fejleszti tovább, különösen nagyobb változtatások nélkül. Ekkor került megerősítésre az ösztöndíjrendszer támogatása, amely aztán az elkövetkező években komoly politikai vitákat generál a jobb és baloldali politikusok között, különösen az erre fordított anyagi támogatások vonatkozásában.

A 2004-es szocialista kormány által készített program sok újdonságot nem hozott az eddig megismertekhez képest. Ismét a hangsúlyok kerültek áthelyezésre. Így előtérbe került újra a jogvédelem, a diszkrimináció ellenes harc ügye, illetve a telepfelszámolási program szükségessége. Érdekesség, hogy megjelenik az intézkedéscsomagban az informatika, a cigány kisebbségi önkormányzatok számítógéppel történő ellátásának, és a képviselők informatikai képzésének ügye is. Ez pedig nem másból következett, mint hogy ebben az időszakban az akkor létező Informatikai Minisztérium államtitkára egy kisebbségkutatással is foglalkozó, és a cigányok/romák ügyét fontosnak tartó szociálpszichológus volt.<sup>5</sup> Mindez a már a működési mechanizmusban leírtakat támasztja alá: az kerül bele a tényleges programba, amit valamelyik minisztérium fontosnak tart.

A 2007-es „félfordulat” stratégiájában a roma célcsoport mellett a „hátrányos helyzet” foglalja el meghatározó helyét a célok megfogalmazása során.

<b>Fontosabb beavatkozási pontok a 1105/2007-es stratégiában</b>
<b>Oktatás</b> - A „Biztos Kezdet Program” keretében legalább öt programot kell indítani a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, településeken élő, iskoláskor előtti, kiemelten a

<sup>5</sup> 2002 és 2006 között az említett minisztérium politikai államtitkára Csepeli György volt.

0-5 éves korú gyermekek és családjaik támogatására, a deprivációs ciklus megtörésére és a korai képességfejlesztés megvalósítására.

- Meg kell teremteni az általános iskola felső tagozatán rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára az ingyenes étkeztetést.

- A felsőoktatásban tanuló roma fiatalok tanulmányi sikerességének fenntartására, erősítésére, valamint választott szakterületük magas szintű elsajátításának támogatására négy ún. „Láthatatlan kollégiumot” kell működtetni.

- A roma és halmozottan hátrányos helyzetű általános iskolai tanulók tanulmányi sikerességének támogatása céljából legalább ötven tanoda működését kell támogatni.

### **Foglalkoztatás, vállalkozásfejlesztés**

- Szakmai és szakmai jellegű képzéssel egybekötött közmunkaprogramokat kell indítani a hátrányos helyzetű, tartós munkanélküliek elsődleges munkaerő-piacra történő reintegrációjára.

### **Lakhatás, területfejlesztés**

- A szegregálódott, infrastruktúra nélküli városi lakótelepek, településrészek lakásállományának és lakókörnyezetének rehabilitációjára, az ott élők foglalkoztatási és szociális integrációjának elősegítésére programot kell indítani.

### **Egészségügy**

- Legalább húsz - a leghátrányosabb helyzetű kistérségek valamelyikében lévő - település és legalább kétezer hátrányos helyzetű személy bevonásával programokat kell indítani a népegészségügyi (emlő- és méhnyakrák) szűréseken való részvétel ösztönzésére, mobil szűrőállomások igénybevételeire, különös tekintettel a szegregált lakókörnyezetben élőkre.

### **Egyenlő bánásmód elve érvényesülésének elősegítése, antidiszkrimináció**

- A roma civil szervezetek által létrehozott jogvédő, konfliktuskezelő és válságkezelő irodák antidiszkriminációs tevékenységeinek támogatását biztosítani kell.

### **Kultúra, média, sport**

A program kétségtelenül fontos felismeréseként a támogatott célok közé kerül az addigra már hosszabb, sikeres időszakra visszanyúló Romaversitas kollégium mintájára a „Láthatatlan Kollégiumok” ötlete, illetve a szintén eredményeket mutató tanodaprogramok nevesítése.

Mindezekhez sok új ötletet már a 2011-es stratégia sem tesz hozzá, de szemléletében alapvetően változik.

## **Fontosabb beavatkozási pontok a 1403/2011-es stratégiában**

### **Gyermekjólét**

Biztos Kezdet Gyerekházakat kell létrehozni, legalább a leghátrányosabb helyzetű kistérségek kétharmadában.

Bővíteni kell a rászoruló gyermekek közül ingyenes iskolai étkeztetésben részesülők körét.

### **Oktatás-nevelés**

- A lemorzsolódás megakadályozása és a lemorzsolódott tanulók oktatási rendszerbe való visszavezetése érdekében az iskolai és iskolán kívüli támogató szolgáltatásokat meg kell erősíteni azok hatékony területi koordinációja mellett. (Tanoda és Második Esély típusú programok).

- A hátrányos helyzetű, köztük roma fiatalok iskolai sikerességét előmozdító ösztöndíj-programokat kell működtetni.

- A felsőoktatásban tanuló roma fiatalok tehetséggondozása, tanulmányi sikerességének biztosítása érdekében roma szakkollégiumi hálózatot kell létrehozni.

### **Foglalkoztatás**

- Szakmai képzésekkel egybekötött közmunkaprogramokat kell indítani a tartósan munkanélküliek, köztük romák munkaerő-piaci integrációja érdekében.

### **Egészségügy**

- A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok egészségvédelme érdekében célzott megelőzési, és szűrőprogramokat, tájékoztató kampányokat kell biztosítani.

- Biztosítani kell 150 000 roma ember szervezett lakossági szűrővizsgálatokon való részvételét, valamint az egészséges életvitelhez szükséges folyamatos tanácsadásban részesítését.

### **Lakhatás**

- Programokat kell indítani a szegregálódott, alacsony infrastruktúrájú városi lakótelepek, településrészek lakásállományának és lakókörnyezetének rehabilitációjára, valamint az ott élők foglalkoztatási és társadalmi integrációjának elősegítésére.

### **Bevonás, szemléletformálás, a diszkriminációs jelenségek elleni küzdelem**

- A cigány kisebbségi önkormányzatok számára képzéseket kell biztosítani a felzárkózási programokban való sikeres és eredményes részvétel érdekében.

Egyértelműen „felzárkóztató” jellegű szociálpolitikai programról van szó, amelynek célzott csoportja lehet a szegénységben élők teljes köre, köztük nevesítve a romák közössége is.

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a két évtizedes vita eldőlt: a kormányzat nem célzott romaprogramot képzel el. Ez a stratégia minden elemében megfigyelhető. Például a Keresztény Roma Szakkollégiumi hálózat létrehozása egyrészt a Romaversitas program ötletéből kiindulva egy más típusú intézményrendszer megvalósítását tűzte ki célul, miközben a szakkollégium ötlete a 2007-es stratégiában már megjelenik. Érdekessége, hogy a romának nevezett szakkollégiumi tagsághoz nem feltétlenül kell cigánynak lenni: elég ha a jelentkező „csak” hátrányos helyzetű.

### **Eredmények**

Az elmúlt két évtized roma programjaiból származó célkitűzések megvalósulása, eredményei több szempontból is nehezen mérhetőek. Egyrészt hosszú ideig nem létezett olyan monitoring rendszer, amelynek speciálisan az elért eredmények vizsgálata lett volna a feladata. Másrészt a szaktárcák önálló tevékenysége, gyakran összekeveredve más, de roma programnak elszámolt intézkedésekkel, nehezen értelmezhető és megítélhető tényleges eredményekre utalt (például a családi pótlék emelése).

A pénzügyi hatékonyság és a ténylegesen a romákra fordított pénzek kiderítésének az ügyébe még az állami Számvevőszék bicskája is beletörött. Az adott kormányok azonban mindig sikerekről számoltak be: emelkedő számú roma ösztöndíjasokról, egyre több közmunkában foglalkoztatott roma emberről. Ennek ellentmondanak azonban a romákra vonatkozó tudományos kutatások eredményei az elmúlt évtizedekben. Ezek szerint a roma közösségek helyzete nem hogy javult volna, inkább még romlott a megelőző időszakokhoz képest. Miközben valóban több roma jutott el például a felsőoktatásba, de még kiderítésre vár, hogy ebben milyen szerepet játszottak az ösztöndíjak és egyéb más kormányzati programok.

### **Következtetések**

A rendszerváltozás után, 1995-től kezdődően minden kormány szükségét érzi, hogy alkosson egy új programot, amely a roma közösségek társadalmi helyzetén igyekszik javítani. Az aktuális kormányzati program létrehozásának oka mindig ugyan az, mint a többié: a társadalmi válsághelyzetre adott válasz.

A programok elemei gyakorlatilag ugyan azok az elmúlt két évtizedben. Fontos újítás a 1990-es években, hogy megjelenik az emberi jogi szemlélet, a diszkrimináció elleni harc szükségességének a megfogalmazása, majd fokozatosan háttérbe szorul napjainkra. Eleinte

„cigány” programoknak nevezik őket, de a szakmai-társadalmi viták következtében 2007-től fokozatos fordulat következik be: először céljaiban, majd elnevezésében is szegénységellenes programmá változik. Azonban a kezdeti cigány/roma elnevezés ellenére alapvetően végig szociálpolitikai programokról beszélhetünk, amelyben nem nehéz felfedezni az 1961-es párthatározat továbbélő szellemiségét, amely szociális problémaként definiálta a magyarországi cigány közösségeket („...*bizonyos néprajzi sajátosságai ellenére nem alkot önálló népcsoportot...*”<sup>6</sup>).

Megfigyelhető továbbá a „játék a szavakkal”. A megvalósításra szolgáló intézményi háttér elnevezésének időnkénti változása ellenére az irányító mechanizmus nem változik, nincsenek önálló, döntési jogosultságokkal felruházott szervezetek, amelyek következetesen a romák ügyét szolgálnák. A tényleges tartalmi kialakítás és megvalósítás a szaktárcák elkötelezettségén múlik. Mindez erősen kétségessé teszi annak a valódi politikai elkötelezettségnek a meglétét, amely biztosíthatná a hatékony feladatmegvalósítást.

Végül szeretném felhívni a figyelmet arra is, hogy bár mostani tanulmányomban nem tárgyaltam, de rendkívül fontos a programok szempontjából azoknak a kérdéseknek is a vizsgálata, amelyek feltárják a programok finanszírozására szolgáló anyagi eszközök mértékét és módját. Kérdés, hogy valóban a romákra költik-e az erre rendelt pénzeket. Másrészt szintén nem elhanyagolható szempont a politikai és társadalmi közbeszéd alakulása sem. Hiszen feltárára vár az is, hogy mennyiben járul hozzá az adott kormányprogram sikeréhez vagy kudarcához a meghatározó politikusok cigánysággal kapcsolatos kommunikációja, vagy a szélsőjobboldali eszmeiség intézményülése Magyarországon.

---

<sup>6</sup> In: Mezey Barna, Pomogyi László, Tauber István: A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985.

[http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag\\_i\\_nemzetisegek/romak/a\\_magyarorszag\\_i\\_ciganykerdes\\_dokumentumokban/index.htm](http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_nemzetisegek/romak/a_magyarorszag_i_ciganykerdes_dokumentumokban/index.htm)